

# O PAPEL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EMPREGO NA MELHORIA DA QUALIDADE DO EMPREGO

Os Serviços Públicos de Emprego (SPE) têm a capacidade de reduzir a duração do desemprego e melhorar a qualidade da intermediação entre candidatos buscando emprego e empregadores. No entanto, para atrair ambos os grupos, os SPEs devem fornecer um sistema equilibrado de incentivos (por exemplo, entre sanções e recompensas) e serviços de alta qualidade (por exemplo, orientação personalizada).

## Principais achados

A análise da literatura econômica existente e os resultados empíricos recentes de uma avaliação de impacto do caso da Colômbia, mostram que os SPEs:

- Mitigam o desemprego e reduzem o número de vagas não preenchidas, através da intermediação eficaz entre candidatos a emprego e empregadores;
- Reduzem a informalidade no mercado de trabalho por meio da promoção de melhores correspondências entre candidatos a emprego e empregadores; e,
- Asseguram a coordenação e a complementaridade entre uma série de intervenções no mercado de trabalho.

## Foco da pesquisa

Esta nota de pesquisa é parte do projeto “Experiências exitosas: Políticas ativas do mercado de trabalho na América Latina e no Caribe” (**Quadro 1**). A importância das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) na América Latina e no Caribe vem aumentando desde os anos 2000. Isso reflete uma mudança política por parte dos governos que procuram complementar intervenções tradicionais voltadas à redução da pobreza com políticas cujo objetivo é aumentar a empregabilidade da força de trabalho e apoiar a criação de empregos produtivos.

Os Serviços Públicos de Emprego (SPE)<sup>1</sup> são um componente-chave desta estratégia. De fato, o gasto com este tipo de intervenções aumentou em praticamente todos os países da América Latina e do Caribe de que se tem informações. Haja vista os elevados níveis de emprego informal e a tendência à alta das taxas de desemprego observadas na região, os SPEs podem desempenhar um papel fundamental para:

i) melhorar o vínculo entre os candidatos a emprego e o mercado de trabalho; ii) fornecer assistência adequada aos empregadores durante o processo de contratação (por exemplo, reduzindo custos e prazos de contratação); e, (iii) aumentar a qualidade das correspondências entre empregadores e candidatos a emprego (por exemplo, promovendo o uso de contratos formais).

Apesar da crescente importância dos SPEs nos países emergentes e em desenvolvimento, sabe-se relativamente pouco sobre sua eficácia. Vários trabalhos científicos têm avaliado os SPEs nos países desenvolvidos e, em geral, observaram efeitos positivos de curto prazo nos resultados dos participantes no mercado de trabalho (por exemplo, redução da duração do desemprego). No entanto, devido às várias diferenças estruturais, não é fácil traduzir estes resultados para países emergentes e em desenvolvimento. Por exemplo, nestes países se observa uma proporção elevada de emprego informal e tanto a estrutura como o âmbito da seus SPEs são diferentes.

<sup>1</sup> Os SPEs são instituições do mercado de trabalho responsáveis por: i) fornecer informações sobre o mercado de trabalho; ii) oferecer assistência na procura de emprego e serviços de colocação no mercado de trabalho; iii) fornecer orientações durante períodos de desemprego; iv) gerir vários tipos de programas do mercado de trabalho; e v) administrar os benefícios do seguro-desemprego.

## Quadro 1. Projeto de pesquisa “Experiências exitosas: políticas ativas de mercado de trabalho na América Latina e no Caribe”

O objetivo do projeto é apresentar a primeira análise sistemática das PAMTs implementadas na região e analisar a sua eficácia na melhoria das condições sociais e do mercado de trabalho. O projeto inclui os seguintes componentes:

- Compêndio de políticas de mercado de trabalho da OIT: Reúne informações sobre as PAMTs implementadas em vários países da América Latina desde a década de 1990.
- Revisão da literatura e metanálise: Examina os principais resultados das avaliações de impacto das PAMTs, focando nos dados da região.
- Avaliações de impacto: Foram realizadas avaliações de impacto sobre as seguintes intervenções: um programa de ativação com vários componentes da Argentina, o Serviço Público de Emprego da Colômbia; e um programa de assistência em troca de trabalho (“workfare”) do Peru.
- Relatório de síntese. Resume os principais resultados de todos estes elementos em um único volume.

Para mais informações, acessar o link: [www.ilo.org/almp-americas](http://www.ilo.org/almp-americas).

## Experiências exitosas

A fim de preencher esta lacuna do conhecimento, foi realizada uma avaliação de impacto visando estudar a eficácia do SPE da Colômbia em termos de resultados do mercado de trabalho. O SPE da Colômbia oferece uma oportunidade de análise muito interessante. De fato, não só a proporção do emprego informal no país é consideravelmente superior à média observada na América Latina e no Caribe (54,4% do emprego não agrícola em comparação com a média regional de 46,8%), como também há maiores riscos de recorrência do desemprego (Gráfico 1). Neste contexto, os SPEs podem ajudar os indivíduos a evitarem a armadilha da informalidade por meio do apoio na procura por empregos mais estáveis (e formais). No entanto, apenas uma pequena minoria da força de trabalho da Colômbia utiliza o SPE, de modo que este serviço é responsável por apenas 1% das contratações anuais.

Desde 1989, o “*Servicio Nacional de Aprendizaje*” (SENA) é responsável pela prestação de serviços públicos do mercado de trabalho na Colômbia. No âmbito de uma reforma aprovada em 2013, foi criada a “*Agencia Pública de Empleo*” (APE), uma nova agência responsável pela prestação de serviços do mercado de trabalho como parte do SENA. A APE aliou-se a uma rede de prestadores públicos e privados de serviços de intermediação laboral criada no intuito de ampliar a cobertura do SPE no país, promovendo maior colaboração entre os setores público e privado. A APE oferece uma grande variedade de serviços do mercado de trabalho para os candidatos a emprego e empregadores. No caso dos candidatos a emprego, os

serviços incluem: i) assistência na procura de emprego; ii) intervenções para melhorar a empregabilidade (por exemplo, cursos de idiomas); iii) apoio ao empreendedorismo; e iv) triagem de vagas (online ou nos centros do SPE).

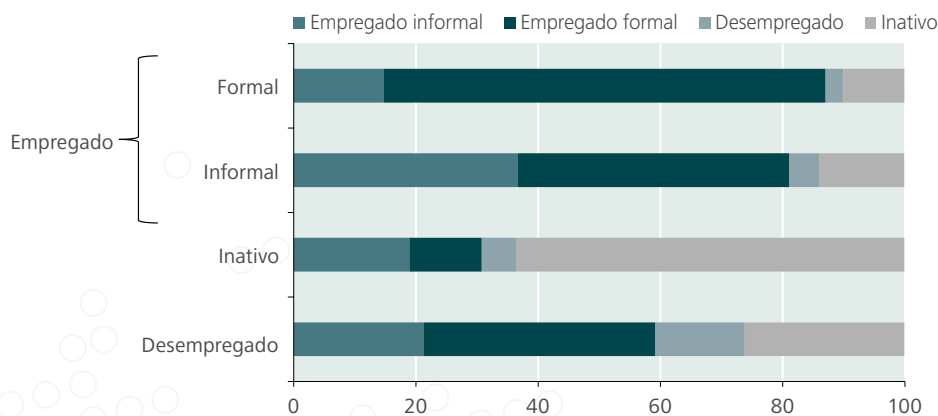
Para os empregadores, a APE pode: i) preparar uma lista (hierarquizada) de candidatos disponíveis; ii) realizar triagem de vagas; iii) organizar feiras de emprego ou eventos de contratação; e iv) coletar solicitações de emprego de potenciais candidatos.

A avaliação de impacto compara os resultados em matéria de emprego entre indivíduos que encontraram trabalho através da APE com aqueles que o fizeram através de canais alternativos, nomeadamente:

- publicando ou respondendo a anúncios classificados de emprego;
- acessando serviços do mercado de trabalho oferecidos por agências de emprego privadas;
- entrando em contato diretamente e reunindo-se com os empregadores; e,
- consultando parentes e amigos.

A análise é baseada na metodologia de pareamento por escore de propensão (“*propensity score matching*”), uma técnica útil e flexível, amplamente aplicada para avaliar os SPEs nos países avançados e emergentes.

Gráfico 1. Taxas de transição entre situações laborais na Colômbia entre 2010 e 2013 (percentuais)



Fonte: OIT (2016).

Os resultados da análise mostram que a busca de emprego por meio da APE aumenta a probabilidade de ter um emprego formal (em comparação com indivíduos similares que encontraram emprego por meio dos canais alternativos mencionados acima). O impacto da APE sobre a formalidade do emprego é maior no caso das mulheres e dos candidatos menos qualificados do que no caso dos homens e de pessoas altamente qualificadas. Atribui-se cerca de dois terços deste impacto ao fato de que, em geral, os candidatos que recorrem à APE conseguem empregos em empresas maiores, que se caracterizam por terem um grau mais elevado de formalidade.

A análise mostra também que conseguir um emprego através da APE tem um impacto significativo e positivo nos salários dos participantes menos qualificados.

No entanto, indivíduos altamente qualificados que encontram trabalho por meio da APE passam a ganhar salários mais baixos. É possível que ambos os impactos estejam ligados ao maior cumprimento das leis trabalhistas no extremo inferior da escala de distribuição de renda (por exemplo, os salários mínimos) e à falta de vagas de alto nível para candidatos altamente qualificados (ver a próxima seção).

Para todos os grupo de controle, os resultados mostram que a eficácia da APE, tanto no nível de formalidade como nos salários, é maior quando os serviços são fornecidos presencialmente (nos centros da APE) que quando providenciados online. Assim, evidencia-se que, para garantir a eficácia dos SPEs, a concepção e a implementação são de grande importância.

## Considerações em termos de políticas

Os resultados da avaliação de impacto da APE mostram que os SPEs podem ser instrumentos de políticas eficazes em melhorar a qualidade das correspondências entre os candidatos a emprego e empregadores em contextos de altas taxas de emprego informal. Além disso, quando são combinados com outras intervenções ativas (por exemplo, os programas de capacitação), os SPEs podem ajudar a melhorar a produtividade dos trabalhadores e limitar o risco de desvinculação com o mercado de trabalho. Vale ressaltar que os serviços prestados pela APE são mais eficazes quando ocorrem presencialmente. Assim, o atual alcance limitado da APE é um dos principais obstáculos para aumentar a eficácia dos seus serviços. Embora a reforma 2013 visasse resolver este problema, seria aconselhável tomar medidas adicionais para tornar o SPE um eixo central das políticas do mercado de trabalho na Colômbia.

### Um marco institucional conveniente

Para ampliar a participação nos serviços da APE, é importante garantir que o sistema de registro e a prestação de serviços não estejam condicionados a requisitos desnecessários para candidatos a emprego e empregadores. Em particular, regras mais flexíveis do SPE poderiam reduzir a carga administrativa dos funcionários da APE e promover uma maior procura dos serviços pelos potenciais usuários. A este respeito, seria aconselhável:

- *Promover o uso de uma plataforma única para todos os prestadores de serviços do mercado de trabalho:* Atualmente, os diversos prestadores públicos e privados de intermediação laboral do SPE utilizam sistemas operacionais diferentes. A oferta de serviços através de uma plataforma única poderia aumentar o número de candidatos/vagas disponíveis no sistema e reduzir os custos operacionais.

- *Reestruturar os serviços da APE para reduzir a burocracia:* A APE prevê um conjunto de requisitos para empregadores (por exemplo, notificação, relatórios) que, embora tenham sido concebidos para promover o uso “apropriado” de seus serviços, podem desestimular o uso do SPE pelos empregadores. A flexibilização de alguns destes requisitos poderia incentivar os empregadores a publicarem suas vagas, garantindo o uso adequado do sistema.
- *Vincular os serviços do mercado de trabalho a outras PAMTs:* Na Colômbia, os serviços do mercado de trabalho fornecidos pela APE são, na prática, somente vinculados às atividades de desenvolvimento profissional do SENA. Para ampliar a cobertura do SPE (e a eficácia das PAMTs) no país, seria aconselhável expandir o escopo dos serviços do mercado de trabalho da APE para um conjunto mais amplo de intervenções (por exemplo, subsídios ao emprego).
- *Identificar as necessidades dos empregadores de forma mais eficaz:* Na Colômbia, A APE pode ser utilizada para atender as necessidades de contratação com base nas características empresariais de empregadores. Por exemplo, poder-se-ia designar pessoal especializado do SPE para esses setores específicos, ou tipos específicos de empresas, que enfrentam maiores barreiras no uso do SPE (por exemplo, pequenas e médias empresas).
- *Promover a adesão ao sistema entre os candidatos a emprego:* É também importante que os candidatos a emprego registrados no sistema continuem buscando emprego e se beneficiem de todos os serviços prestados pela APE. É, portanto, necessário lançar uma estratégia multifacetada, em que serviços online e presenciais se complementem.
- *Aproveitar a reputação e os contatos do SENA:* Na Colômbia, o SENA é uma instituição tradicionalmente conhecida por ministrar cursos de capacitação. No entanto, há muito menos ciência de que o SENA também fornece serviços do mercado de trabalho. Seria importante organizar uma campanha promocional para mostrar a importância e a natureza da assistência na procura de emprego e outros serviços prestados pela APE.

## Alcançar o maior número de candidatos a emprego e empregadores

Na Colômbia, os SPEs são restritos, em certa medida, a um pequeno segmento do mercado de trabalho: as vagas que exigem poucas qualificações profissionais e os candidatos a emprego correspondentes. No intuito de ampliar o alcance do SPE, poder-se-ia considerar a realização de várias medidas voltadas a:

## Para mais detalhes

International Labour Organization (ILO). 2016. *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean* (Geneva, ILO).

Pignatti, C. 2016. *Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia*, Research Department Working Paper No. 10 (Geneva, International Labour Office).

Para mais informações ou esclarecimentos, por gentileza, entrar em contato com Clemente Pignatti (Unidade de análise de tendências do mercado de trabalho e avaliação de políticas, Departamento de Pesquisas da OIT) no e-mail [pignatti@ilo.org](mailto:pignatti@ilo.org). Mais dados estão disponíveis em: [www.ilo.org/almp-americas](http://www.ilo.org/almp-americas).